Die rechtliche Natur der Volksvertretung im Deutschen Reiche und in Preussen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Georg Becher,

Referendar.

Breslau 1910.

Druck der Breslauer Genossenschafts-Buchdruckerei, E. G. m. b. H.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät
der Universität Breslau.

Referent: Prof. Dr. Brie.

Korreferent: Prof. Dr. Gretener.

Inhalts-Verzeichnis.

Seite

§ 1. Die rechtsgeschichtliche Entwickelung der Volksvertretung in England 1

§ 2. Die rechtsgeschichtliche Entwickelung der Volksvertretung in Frankreich 4

§ 3. Die rechtsgeschichtliche Entwickelung der Volksvertretung in Deutschland 6

§ 4. Die rechtliche Natur der Volksvertretung im allgemeinen 12

§ 5. Die rechtliche Natur der Volksvertretung in Preußen . . 19

§ 6. Die rechtliche Natur der Volksvertretung im Deutschen Reiche 37

Literatur-Verzeichnis.

Annalen des Deutschen Reiches von Dr. Hirth und Dr. von Seydel, Jahrg. 1898, No. 10.

— des Deutschen Reiches von Dr. Hirth, 1880.

Arndt: Verfassung des Deutschen Reiches, 1907, 3. Aufl.

— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901, 2. Aufl.

Blackstone: Commentaries on the laws of England, 1793, 12. Aufl.

Brie: Zur Lehre von den Staatenverbindungen in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 11.

Bornhak: Preußisches Staatsrecht, 1888, 1. Aufl.

von Campe: Die Lehre von den Landständen, 1864, 2. Aufl.

Dahlmann: Die Politik, 1847, 3. Aufl.

Dandurand: Le mandat impératif, 1896, 1. Aufl.

Frantz: Die Naturlehre des Staates, 1870, 1. Aufl.

von Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 1880, 3. Aufl.

Gierke: Das deutsche Genossenschaftsrecht, 1868—1881.

Hatschek: Englisches Staatsrecht, 1905, 1. Aufl.

Hänel: Staatsrecht, Bd. I, in Bindings Systematischem Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, 1892.

— Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, 1888, 1. Aufl.

Held: Der verfassungsmäßige oder konstitutionelle Staat, 1865, 1. Aufl.

von Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, 1904, 1. Aufl.

Jellinek: Das Recht des modernen Staates, 1905, 2. Aufl.

von Kirchenheim: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1887, 1. Aufl.

Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1901, 4. Aufl.

G. Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, bearbeitet von Anschütz, 1905, 6. Aufl.

von Mohl: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 1860, 1. Aufl.

Poudra und Pierre: Traité pratique de droit parlementaire, 1885, 4. Aufl.

Protokolle der von der Versammlung zur Vereinbarung der preußischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungskommissionen, gesammelt von Rauer, 1849.

Rauchalles: Die deutsche Reichsverfassung, 1909.

Rehm: Staatslehre, 1899, 1. Aufl.

Reincke: Verfassung des Deutschen Reiches, 1906.

Riedel: Die Reichsverfassungs-Urkunde vom 16. IV. 1871.

Rieker: Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, 1893, 1. Aufl.

von Rönne: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, bearbeitet von Zorn, 1899, 5. Aufl.

von Rotteck: Lehrbuch des Vernunftsrechts und der Staatswissenschaften, 1840, 1. Aufl.

Rousseau: Le contrat sozial, 1762.

Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, 1909, Heft 1.

Schulze: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1881/88, 1. Aufl.

Schwartz: Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für den preuß. Staat vom 31. I. 1850, 1898, 2. Aufl.

von Seydel: Bayrisches Staatsrecht, 1903, 3. Aufl.

Sieyes: Politische Schriften, 1796.

Stubbs: Select charters and other illustrations of English, 1895, 8. Aufl.

Zachariä: Deutsches Staats- und Bundesrecht, 1865/67, 3. Aufl.

Zöpfl: Grundzüge des gemeinen deutschen Staatsrechts, 1863, 5. Aufl.

Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1895/99, 2. Aufl.

— in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 3, 1881, 4. Aufl.

Schriftsteller, von deren Werken nur eins zitiert wird, werden in der Arbeit nur mit Namen angeführt.

§ 1.

Die rechtsgeschichtliche Entwickelung der Volksvertretung in England.

Als unter dem Druck politischer Mächte der Begriff einer Volksvertretung in dem engeren Sinne auftauchte, wie ihn die modernen Verfassungen kennen, trat an die Rechtswissenschaft die Aufgabe heran, die rechtliche Natur desselben klarzulegen und ihm den richtigen Platz in der Rechtsordnung anzuweisen. Sie lenkte jedoch bei der Eile, zu welcher der Schritt der Geschichte jener Zeit fortriß, zunächst in falsche Bahnen, auf denen sie in Irrtümer geriet, die erst in verhältnismäßig junger Zeit ganz überwunden worden sind.

Zuerst erwies sich die juristische Konstruktion der Volksvertretung in England als notwendig. Hier hatten sich die neben dem König und seinen Beamten bestehenden politischen Mächte unter den Einfluß der Grafschaftsverfassung in Kommunen und anderen Korporationen konzentriert, und es galt, mehr den Inhalt und die Grenzen der Befugnisse ihrer Vertreter festzustellen, als die rechtliche Natur der Vertretung selbst. Ursprünglich lastete auf den Kommunalverbänden die Pflicht, Vertreter in das Parlament zu entsenden, und gehörte es zu den öffentlichen Lasten des Einzelnen, ein solches Vertreteramt zu übernehmen. Hierbei galt für das Verhältnis zwischen den Entsendenden und dem Entsandten anfänglich wie in den landständischen Verfassungen auf dem Kontinent der privatrechtliche Grundsatz der gebundenen Stellvertretung.

Der Vertreter war an Aufträge und Instruktionen der Vertretenen gebunden, er war ihnen für deren Ausführung

Rechenschaft schuldig, ja sogar zum Ersatz des Schadens verpflichtet, den er ihnen etwa durch eine Überschreitung seines Mandates zufügte, und er konnte abgerufen und abgesetzt werden. In demselben Maße, in dem jedoch die Tätigkeit des Parlamentes, das zu der Steuerbewilligung bald auch richterliche und Verwaltungsfunktionen übernahm, an Umfang wuchs, machte sich die privatrechtliche Eigenschaft der Aufträge und Instruktionen bei den Vertretern nachteilig bemerkbar. Im Laufe der Parlamentsverhandlungen traten immer häufiger Aufgaben an sie heran, die bei ihrer Entsendung nicht hatten berücksichtigt werden können. In diesen Fällen wurde es immer wieder nötig, neue Weisungen einzuholen, was wiederum eine stetige Verzögerung der Verhandlungen zur Folge hatte. Um eine gedeihliche Tätigkeit des Parlamentes zu ermöglichen, mußten die Grenzen der Aufträge und Vollmachten immer weiter gezogen werden, die Instruktionen immer allgemeiner gehalten sein. Schon in der Einberufungsorder zum ersten englischen Zentralparlament im Jahre 1295 wies der König auf die Notwendigkeit ausreichender Vollmachten hin, indem er die Aufforderung ergehen ließ, den Abgeordneten zu erteilen, „plenam et sufficientem potestatem . . . . . ad faciendum quod tunc de communi consilio ordinabitur in praemissis, ita quod pro defectu hujusmodi potestatis negotium praedictum infectum non remaneat quoquo modo“.[1] Je mehr sich in den folgenden Jahrhunderten der staatsrechtliche Charakter des Parlaments entwickelte und die ursprüngliche Pflicht des Einzelnen zum Parlamentsdienst im Empfinden des um die Wende des 16. zum 17. Jahrhundert emporkommenden reichen Bürgertums den Charakter einer Pflicht fast verlor und sich zu einem begehrten Recht umwandelte,[2] das dem mit seiner Ausübung Betrauten ein öffentliches Vertrauensamt gewährte, um so klarer erwies sich die Bindung des Vertreters durch Aufträge und

[1] Stubbs, S. 486.

[2] Hatschek I, S. 271 ff.

Instruktionen als widersinnig. Doch erst um die Mitte des 17. Jahrhunderts brach sich wenigstens in der Theorie allgemein der Gedanke der Vertretung des gesamten Volkes durch die einzelnen Abgeordneten im Parlament Bahn, und wurde sogar bald soweit gesteigert, daß der Einzelne durch das Medium des Kammermitglieds als im Parlament anwesend galt. Der englische Rechtsgelehrte Blackstone gibt den Gedanken seiner Zeit über die Stellung der Parlamentsmitglieder um die Mitte des 18. Jahrhunderts Ausdruck mit den Worten: „And every member, though chosen by one particular district, when elected and returned, serves for the whole realm. For the end of his coming thither is not particular, but general: not barely to advantage his constituents, but the common wealth; to advise his sovereign (as appears from the writ of summons) „de communi consilio super negotiis quibusdam arduis et urgentibus, regem, statum, et defensionem regni Angliae et ecclesiae Anglicanae concernentibus". And therefore, he is not bound to consult with, or take the advice of his constituents upon any particular point, unless he himself thinks it proper or prudent to do so."[3]) Trotzdem also der öffentlich-rechtliche Charakter der Stellung der Volksvertreter in der Theorie erkannt und seit dem Anfange des 19. Jahrhunderts auch in der Praxis bewahrt worden war und man die Unzulässigkeit der privatrechtlichen Form des Auftrages seitens des engeren Bezirkes der den Vertreter ernennenden Kommune oder sonstigen Körperschaft eingesehen hatte, konnte man sich doch von dem Gedanken eines Auftrages oder einer Vollmacht nicht losmachen und stellte sich in der Folgezeit das Verhältnis so vor, daß die Parlamentsmitglieder stillschweigend von der ganzen Nation beauftragt oder bevollmächtigt wären.

[3]) Blackstone I, 2, 159.

§ 2.

Die rechtsgeschichtliche Entwickelung der Volksvertretung in Frankreich.

Ebenso wie in England nahm auch in Frankreich die Entwickelung der rechtlichen Natur der Volksvertretung bei dem Grundsatze der gebundenen Stellvertretung ihren Ausgang. Wenngleich hier im Unterschiede zu England die Wahl als die einzige Berufungsart für die Mitglieder der verfassungsgebenden Nationalversammlung Anwendung fand, so verhinderte dies doch durchaus nicht, daß auch die französischen Abgeordneten mit den in den sogenannten cahiers niedergelegten Aufträgen und Instruktionen seitens ihrer Wähler in die états généreaux eintraten. Auch hier waren es wieder erst die praktischen Schwierigkeiten hinsichtlich der Verhandlungen und Abstimmungen, die den Anstoß zur Beseitigung des imperativen Mandates gaben. Zuerst sprach der König sich dagegen aus, indem er gewisse zu weit gehende Beschränkungen in den Befugnissen der Abgeordneten als „anticonstitutionelles“ [4]) für nichtig erklärte und für die Zukunft verbot. Wie wenig eine solche Vorschrift das wahre Wesen der Volksvertretung traf, bewies die Tatsache, daß in der Praxis die gebundene Stellvertretung trotz derselben vielfach bestehen blieb. Mit ihr aber auch die daraus folgenden Mißstände. Schließlich wurden aber aus der Versammlung selbst Stimmen laut, die sie bekämpften, vor allen Sieyès.

Rousseau[5]) hatte gelehrt: „Tant que plusieurs hommes réunis se considèrent comme un seul corps, ils n'ont qu'une seule volanté qui se rapporte à la commune conservation et au bien-être général. . . . La souverainité . . . consiste essentiellement dans la volonté générale. . . . La volonté constante de tous les membres de l'État est la volonté générale; c'est par elle qui' ils sont citoyens et libres. . . .

[4]) Poudra und Pierre, S. 315.

[5]) Rousseau, IV, chap. 1, 2; III, chap. 15.

la volonté ne se représente point: elle est la même ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants; ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement .... à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre; il n'est plus."

Diesen allgemeinen Willen zum Ausdruck zu bringen, wie es das Griechenvolk dereinst konnte, wären die Franzosen jedoch nicht mehr fähig: die „climats plus durs ... donnent plus de besoins", ihre „langues sourdes ne peuvent se faire entendre en plain air", so daß sie schließlich unter dem entwürdigenden Einfluß der Feudalregierung, „de cet inique et absurde gouvernement .... bien moins l'esclavage que la misère" fürchteten. An diese eigenartige Lehre von der Volkssouveränität anknüpfend forderte nun Sieyès[6]) Unabhängigkeit der Gewählten von den Wählern und sah zwei Möglichkeiten, die Rousseausche volanté générale zu finden: erstens unmittelbar, indem jeder einzelne seine Stellungnahme zu jeder einzelnen Frage des Gemeininteresses durch Stimmabgabe kundgibt, oder zweitens mittelbar, indem die Rechte der einzelnen Stimmberechtigten eines Wahlbezirkes, an der Willensbildung teilzunehmen, einem Repräsentanten delegiert werden, den das einzelne Wahldepartement im Namen aller Departements ernennt. Daraus ergibt sich in weiterer Folge der Schluß: Wenn diese einzelnen Repräsentanten dann im Parlament durch Dafür- oder Dagegenstimmen bei den einzelnen Fragen den Mehrheitswillen des ganzen Volkes zum Ausdruck bringen sollen, so müssen sie darin ebenso unbeschränkt bleiben, wie es bei der unmittelbaren Abstimmung der Einzelne ist. Dieser Repräsentationsgedanke des abbé Sieyès gelangte zum Siege in dem décret relatif à la constitution des Assemblées primaires et des Assemblées administratives vom 22. Dezember 1789, in dessen Einleitung Art. 8 lautet: „Les représentants nommés à

[6]) Sieyès I, 211ff. u. 379.

l'Assemblée nationale par les départements ne pourront être regardés comme les représentants d'un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements, c'est à dire, de la nation entière." Dasselbe Gesetz schaffte auch die Rückberufung der Abgeordneten durch die Wähler ab und verbot endgültig die Instruktionen. Dieselben Vorschriften wurden sodann zusammenfassend aufgenommen in titre III, ch. I, sect. 3, art. 7 der Verfassung vom 3. Septbr. 1791: „Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat." Von hier ging diese Bestimmung dann in fast alle übrigen europäischen Verfassungen über.

Ein rechtliches Band vermag also die französische Rechtswissenschaft zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten noch nicht zu finden. Sie hilft sich mit der Aufstellung einer Rechtsfiktion oder mit einer Delegation, ohne aber ein klares Bild von dem derselben zugrunde liegenden Vorgänge zu geben.

§ 3.

Die rechtsgeschichtliche Entwickelung der Volksvertretung in Deutschland.

Dieser Mangel verringert jedoch keineswegs ihre Bedeutung für die Entwickelung des Repräsentationsgedankens in Theorie und Praxis in den deutschen Staaten; vielmehr hat sie auf dieselben einen tiefgehenden Einfluß ausgeübt.

In Deutschland war der Boden für die Bildung des Repräsentationsgedankens wie geschaffen. Waren auch die breiten unteren Schichten des Volkes, die jeder Berührung mit den Trägern der Staatsgewalt entbehrten, zu einer staatsrechtlichen Konstruktion zunächst unfähig, so blieb doch die juristische Struktur des Volkes nicht auf eine ein-

fache monarchische Spitze beschränkt. Aus einem Zusammenschluß angesehener Landsassen zum Schutze hergebrachter oder verbriefter Privilegien gegenüber der erstarkenden Landeshoheit hervorgegangen, entwickelten sich die Stände aus privatrechtlichen Genossenschaften mit privatrechtlichen Repräsentanten bald zu staatsrechtlichen Obrigkeiten, die sich zwischen die juristisch unorganisierte Masse und die Landesherren einschoben. Man mag darüber streiten, ob diese Landstände nur ihre eigenen Privilegien oder auch die Rechte ihrer Hintersassen oder gar auch die der Hintersassen des landesherrlichen Hauses vertraten, in jedem Falle repräsentierten sie das Volk, soweit damals die juristische Organisation desselben sich erstreckte, und zwar immer mit der gleichen wichtigen Ausnahme: das landesherrliche Haus vertraten sie nicht, sondern in voller Durchbildung des das ganze Mittelalter beherrschenden Dualismus im Staate nur die Untertanen einerseits gegenüber dem Landesherren andererseits, so daß mit dem stetigen Wachsen ihrer Macht, die sich mitunter bis zu Eingriffen in die Angelegenheiten des landesherrlichen Hauses selbst steigerte, die Anschauung Wurzeln faßte, daß sie zum Handeln befugt wären, „wo des Landes Bestes zu fordern schien, daß das Land selbst handle.“ [7]) Durch die innere Ausgestaltung und Festigung der Territorien trugen die Landstände schließlich so viel zur Emanzipation der Territorialherren von der Reichsgewalt bei, daß diese, durch die Umgestaltung des Lehnsheeres zum Söldnerheere im Besitz der realen Machtmittel gesichert, ihre landesherrliche Macht nun gegen die ihnen lästig und gefährlich werdenden Landstände selbst wenden konnten. Sie bestritten ihnen mit dem Einigungsrechte zugleich erfolgreich das Selbstversammlungsrecht und bekamen so die Einberufung der Stände in ihre Hand. Die zunächst immer seltener von ihnen versammelten Stände wurden mit dem Schwinden ihres politischen Einflusses wieder auf die Wahrung ihrer partikulären Interessen angewiesen. Sodann

[7]) Schulze I, S. 450.

wurde ihre Tätigkeit durch die Einsetzung ständiger Landtagsausschüsse mit im wesentlichen nur beratender Stimme allmählich völlig überflüssig gemacht, bis sie schließlich als ein veraltetes Institut in Vergessenheit untergingen.

Die Überwindung des Dualismus zugunsten der monarchischen Staatsform kam in den deutschen Staaten noch rechtzeitig genug, um das monarchische Prinzip soweit erstarken zu lassen, daß es dem Ansturm der eigenartigen geschichtslosen Idee der französischen Revolution von der Volkssouveränität und vom contrat social siegreich standhielt. Doch war sie dem damaligen jungen Liberalismus hochwillkommen, da sie die Notwendigkeit seiner Forderungen zu rechtfertigen wußte und die Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch das Volk in Aussicht stellte. Die Lehre von den allgemeinen Menschenrechten rief bei der „aufgeklärten Bourgoise“ wieder Erinnerungen an den alten Dualismus von rex und regnum wach und nahm auf deutschem Boden die Gestalt der Selbstberechtigung des Individuums gegenüber dem Staate an, die, immer unter diesem Gesichtspunkte, zur Formulierung abstrakter Freiheits- und sogenannter Grundrechte führte. Auch das Streben nach Aufstellung von Verfassungsurkunden knüpfte an den dualistischen Gedanken der Verbriefung gegenseitiger Rechte durch zwei Parteien an. In dem Nebeneinander von Staatshaupt und Parlament der modern konstitutionellen Monarchie ist eine Nachwirkung der alten dualistischen Gewohnheit zu erblicken.

Das Organisationsbedürfnis der deutschen Staaten wurde in Preußen auch seitens der Regierung anerkannt.

Der Friedericianische Staat des aufgeklärten Despotismus war zusammengebrochen, und aus den Trümmern bauten Stein und Hardenberg einen neuen Staat nach der neuen Parole: Entbindung der Kräfte des Volkes, Hilfe durch Mithilfe eines freien, sich selbst verwaltenden Volkes, unterstützt durch die von Wilhelm von Humboldt als Unterrichtsminister eingeleitete geistige Erneuerung und Emporbildung. Einen Beleg dafür bietet das Rundschreiben Steins an die

obersten Verwaltungsbehörden vom 24. November 1808, in dem es heißt: „Das nächste Beförderungsmittel scheint mir die allgemeine Nationalrepräsentation. Wo Repräsentation des Volkes unter uns bisher bestand, war sie höchst unvollkommen eingerichtet. Mein Plan war daher, jeder aktive Staatsbürger, er besitze hundert Hufen oder eine, er betreibe Landwirtschaft oder Fabrikation oder Handel, er habe ein bürgerliches Gewerbe oder sei durch geistige Bande an den Staat geknüpft, habe ein Recht zur Repräsentation.“ Eine solche nationale Repräsentation wurde in den Edikten vom 27. Oktober 1810 und vom 7. September 1811 verheißen und ihre Notwendigkeit für alle deutschen Staaten von den preußischen Bevollmächtigten auf dem Wiener Kongreß wiederholt betont. Während aber Art. 13 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 nur das allgemein gehaltene Versprechen von Landständen in den Bundesstaaten brachte, zeigt seine nähere Ausführung in Art. 57 der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820, wie die französische Idee der Volkssouveränität dem monarchischen Prinzip weichen mußte, wonach die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereint bleibt, und dieses nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden kann. Nur eine negative, das Oberhaupt des Staates beschränkende Tätigkeit wurde dieser Nationalrepräsentation, in der man noch immer die Gesamtheit der Untertanen vertreten sah, zugesprochen. In fast allen deutschen Staaten außer Preußen hatte dazu die französische allgemeine Einführung des Wahlsystems die Wirkung, daß neben eine, dem alten landständischen Gedanken Rechnung tragende erste Kammer eine nur auf den Grundsatz der Volkswahl gegründete zweite Kammer trat. Dagegen bedeuteten in Preußen die durch Gesetz vom 5. Juni 1823 einberufenen Provinzialstände sowie die von König Friedrich Wilhelm IV. 1842 und 1847 aus den ständischen Ausschüssen der Provinzial-Landtage bezw. 1847 aus diesen Provinzial-Landtagen selbst „Vereinigten Landtage“ einen bewußten Rückgriff auf das

alte ständische Prinzip, ein Unterschied, den der König selbst in seiner Rede[8]) bei der Eröffnung des ersten „Vereinigten Landtages“ ausdrücklich hervorhob, indem er betonte, daß die Stände des Vereinigten Landtages „deutsche Stände im altherkömmlichen Wortsinne, daß heißt vor allem und wesentlich Vertreter und Wahrer der eigenen Rechte, der Rechte der Stände seien,“ und davor warnte, daß die Stände ihren Beruf nicht dahin deuten möchten, als seien sie „Volksrepräsentanten“. Auch der zur Vereinbarung der Staatsverfassung zusammberufenen Versammlung, die am 22. Mai 1848 zusammentrat, fehlte zum Charakter einer modernen Volksvertretung noch die verfassungsmäßige Grundlage, so daß erst die in der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 gewährleisteten beiden Kammern als eine konstitutionelle Volksvertretung anzusprechen sind.

Kann man diese verfassungsmäßige Volksvertretung Preußens auch als eine Neuschöpfung auf rein preußischen Grundlagen bezeichnen, so darf doch auch hier der Einfluß des Auslandes, und zwar Belgiens und Frankreichs, nicht verkannt werden. Die im Jahre 1831 verkündete belgische Verfassung war unter dem Einfluß sowohl der französischen von 1791 als auch der revidierten Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814 entstanden und hatte das demokratische Prinzip mit dem Königtum dergestalt zu verbinden gewußt, daß dem König zwar die in der Nation ruhende Gewalt von der derselben nur zur Ausübung delegiert, daß derselbe aber doch mit allen wesentlichen Rechten eines Monarchen ausgestattet wurde. Diese Verfassung erfreute sich nächst der französischen der größten Einwirkung auf die Staaten des europäischen Kontinents, und unter diesen auch auf Preußen, namentlich in der Epoche 1848—1849. Von Frankreich fand von neuem die Idee der Volkssouveränität Eingang, die seit 1848 ganz bedeutend an Boden gewonnen hat. War auch die direkte Anerkennung derselben in einigen Ver-

[8]) Rönne I, S. 264 ff.

fassungen nur vorübergehender Natur, so bleibt doch ihr dauernder demokratisierender Einfluß an folgenden Merkmalen[9]) zu erkennen:

1. Das Wahlrecht für die zweiten Kammern wurde soweit verallgemeinert, daß es nur noch für alle gleichmäßige Schranken findet an Erfordernissen wie bestimmter wirtschaftlicher Voraussetzungen, des männlichen Geschlechts, der Erreichung einer bestimmten Altersgrenze, der Staatsangehörigkeit.
2. Ein Streben nach direktem Wahlrecht machte sich allgemein bemerkbar und gelangte zum Ziele in den Verfassungen
   des Norddeutschen Bundes,
   des Deutschen Reiches,
   auch einer Reihe deutscher Einzelstaaten, wobei allerdings in einigen derselben auch das Beispiel des Deutschen Reiches ins Gewicht fällt.
3. Die Verleihung der Initiative an die Volksvertretung.
4. Die Einführung der Gesetzesform für den Etat und die damit verbundene Umwandlung des Steuerbewilligungsrechts in ein Budgetbewilligungsrecht.
5. Die jetzt allgemeine Annahme des Wahlmodus als Berufungsart für die zweiten Kammern, entsprechend der allgemein verbreiteten Ansicht, daß dieser die einzige zu einer wahren Volksvertretung führende Norm sei.
6. Im Gefolge der demokratischen Tendenzen dringt auch die Lehre von der Trennung der Gewalten ein, die mit ihrer scheinbaren Zurücksetzung des Monarchen in der Gesetzgebung das monarchische Ansehen im allgemeinen herabdrückt.

Doch nicht allein die Lehre von der Volkssouveränität übte ihren Einfluß aus, sondern auch hinsichtlich der Erklärung der rechtlichen Natur der Volksvertretung lehnte sich die deutsche Rechtswissenschaft zunächst an die französischen Vorbilder an.

[9]) Vgl. besonders Rieker, Kap. IV.

§ 4.

Die rechtliche Natur der Volksvertretung im allgemeinen.

Der französische Gedanke der Delegation ist noch vorherrschend bei Rotteck,[10]) der die Substanz der Rechte dem Volke läßt, das deren Ausübung einem durch die Verfassung geschaffenen Ausschuß, den Landständen, überträgt. Er verwendet auch bereits den Begriff des Organes, ohne aber das Juristische von dem Unjuristischen daran auseinander zu halten. Gleichfalls französische Vorgänger hat Zöpfl,[11]) wenn er hinsichtlich des juristischen Charakters der Ständeversammlung zu der Aufstellung einer Rechtsfiktion seine Zuflucht nimmt „in der Art, daß kraft gesetzlicher Bestimmung .... alles, was diese Körperschaft .... beschließt, als Meinungs- und Willenserklärung sämtlicher Staatsangehöriger gelten muß". Hänel[12]) betont die Unabhängigkeit der Volksvertretung vom Staatsoberhaupt und ihren Charakter als Staatsorgan im Gegensatz zu der dualistischen Gestalt des alten Ständestaates. Gerber[13]) wieder findet das Wesentliche darin, daß sie ein Organ des Staates mit eigenem, von niemand abgeleiteten Rechte bildet, während nach Schulze[14]) hier die Verfassung ein Organ schafft, welches das Nationalethos gegenüber dem Herrscherwillen als Willen des Volkes zum juristischen Ausdruck und zur Geltung bringt. So mannigfaltig auch die Meinungen sind, das Eine ist ihnen doch allen gemeinsam: die Bekämpfung des dualistischen Erbübels aus dem deutschen Mittelalter, das in dem Volke nur immer die Gesamtheit der Untertanen gegenüber dem Herrscher sieht. Trotz aller Schärfe aber, mit der sie den Charakter

[10]) Rotteck II, § 77.
[11]) Zöpfl II, S. 254.
[12]) Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, S. 157.
[13]) Gerber, S. 76.
[14]) Schulze I, § 173.

der Volksvertretung als eines Organes des einheitlichen Staates hervorheben, weisen sie doch wieder darauf hin, daß in diesem Staatsorgan nur die Gesamtheit der Beherrschten gegenüber der Staatsgewalt vertreten werde. Eine Sonderstellung nimmt Rönne[15]) ein, der zwar in der Volksvertretung „ein einheitliches Organ" sieht, „welches die Gesamtheit der Staatsgenossen als eine Einheit darstellt", als rechtliches Band zwischen dieser Gesamtheit der Staatsgenossen, die den Monarchen mit umfaßt, und der Volksvertretung aber wieder „das Verhältnis juristischer Vertretung" bezeichnet. „Die Abgeordneten führen nicht den sogenannten Volkswillen aus, sondern beschließen dasjenige, was nach ihrer eigenen gewissenhaften Überzeugung dem Interesse des Gemeinwesens entspricht." In einer Hinsicht kommt ihm Bornhak[16]) nahe. Auch er erblickt in dem Verhältnis zwischen Volksvertretern und Volk eine juristische Vertretung und zwar „eine rein staatsrechtliche", für die sich höchstens die gesetzliche Vertretung der „staatsrechtlich handlungsunfähigen Gesamtheit der Untertanen" zum Vergleich heranziehen lasse.[17]) Der Staat schafft ein Organ mit der Aufgabe, „den Herrscherwillen des Staates in Übereinstimmung zu bringen mit dem Willen der Beherrschten, mit dem Volkswillen .... Die Willenserklärung der Volksvertretung ist der Volkswille selbst".[18]) Durch die Gegenüberstellung von Herrscher und Beherrschten unterscheidet er sich aber wieder von Rönne. In denselben Fehler verfällt auch wieder Seydel und bei aller Hervorhebung der Einheit in der Rechtspersönlichkeit Staat, auch Rieker, wenngleich auch Rieker in der richtigen Erkenntnis, daß der Monarch gleichfalls zum Volke im Sinne der Gesamtheit der Staatsgenossen gehöre, in dem Gegensatz zwischen den Monarchen und den Beherrschten die „Ge-

[15]) Rönne I, S. 268.

[16]) Bornhak I, § 59.

[17]) Bornhak I, S. 361, 362.

[18]) Bornhak I, S. 363.

samtheit der Untertanen", die „der Krone gegenüber vertreten werden soll",[19]) ausdrücklich an die Stelle der Bezeichnung „Volk" einsetzt. Die bisherigen Versuche, ein rechtliches Band zwischen dem Volke in dieser Auffassung und seinen Repräsentanten zu knüpfen, werden von ihnen als unjuristisch erkannt und in das Gebiet der Politik verwiesen. Die Untertanen sind ihnen eine Summe unverbunden nebeneinander stehender Individuen, „zu einer gemeinsamen Willensbestimmung gegenüber dem Herrscher nicht eingerichtet",[20]) und indem sie diesen mit der juristischen Persönlichkeit notwendig auch die Fähigkeit abstreiten, ein Organ zu bestellen, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als nun auf jedes rechtliche Band zu verzichten und in den sogenannten Volksvertretern nur ein kraft Verfassungsrechtes vorhandenes Kollegium von Repräsentanten der Untertanen zu erblicken, das nur — wie bei Zöpfl[21]) — infolge einer Rechtsfiktion[22]) die Untertanen darstellt. Während Seydel[23]) sich noch damit begnügt, die parlamentarische Tätigkeit als Staatsdienst zu charakterisieren und die Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder von den übrigen Untertanen nachzuweisen, zieht Rieker die Konsequenzen, die sich aus der weiteren Verfolgung dieses Gedankens ergeben, indem er diese sogenannte Volksvertretung als „eine Art Oligarchie"[24]) bezeichnet. Den Fehler dieser sich von der Praxis allzuweit entfernenden Theorie vermeiden Laband und Arndt, indem sie sich darauf beschränken, das Vorhandensein jedes rechtlichen Bandes zwischen dem Volk und seinen sogenannten Vertretern zu verneinen und die Verfassung als den alleinigen Rechtsgrund ihrer Befugnisse zu bezeichnen.

---

[19]) Rieker, S. 50.

[20]) Seydel I, S. 350.

[21]) Zöpfl II, § 345.

[22]) Rieker, S. 53.

[23]) Seydel I, S. 350.

[24]) Rieker, S. 48.

Während aber Arndt[25]) in der Volksvertretung noch ein Organ sieht, das nur von den Untertanen bestellt wird, läßt Laband[26]) diese Scheidung zwischen Volk und Fürsten fallen und stellt beide Organarten, Volk und Monarch in ihrer Beziehung zu dem gesamten Volk, d. h. der Gesamtsumme aller einzelnen Wahlberechtigten, also mit Einschluß des Herrschers gleich, ohne daß die Verschiedenheit in der Berufungsweise einen Einfluß darauf ausübe. Denselben Standpunkt nimmt Georg Meyer ein, nach dem die Bevölkerung des Staates lediglich kraft Verfassungsrechtes eine staatsrechtliche Darstellung in dem Staatsorgan Parlament erhält. Auch Meyer gibt als das Wesentliche des Organverhältnisses nicht mehr an, als daß es im Unterschied zu der Stellvertretung nicht eine fremde Persönlichkeit einer vertretenen gegenüberstellt, sondern daß das Organ „ein Glied des betreffenden Gemeinwesens sein muß".[27]) Erst der durchgreifenden Ausbildung des Organbegriffes und seiner juristischen Verwertung durch Jellinek gelingt es, in dem juristischen Aufbau des Staates den einheitlichen Gedanken zur Darstellung zu bringen. Der Hauptunterschied der Auffassung vom Staate den Lehren seiner Vorgänger gegenüber liegt darin, daß er dem Begriffe „Volk" eine juristische[28]) Bedeutung abzugewinnen weiß, die ihm dann die Grundlage für weitere wichtige Folgerungen gewährt.

Über die Natur des Staates als einer Person[29]) im Rechtssinne herrscht wohl unter der Mehrheit der modernen Schriftsteller Einigkeit. So sagen z. B. wörtlich Rieker:[30]) „Der Staat ist eine Gesamtperson", Meyer:[31]) „Der Staat ist ein menschliches Gemeinwesen", Zorn:[32]) „Der Staat

[25]) Arndt, Staatsrecht § 19.
[26]) Laband I, § 32.
[27]) Meyer, S. 16.
[28]) Jellinek I, S. 568 ff.
[29]) Dagegen insbesondere Seydel.
[30]) Rieker, S. 40.
[31]) Meyer, S. 11.
[32]) Zorn I, S. 62.

muß juristisch als Persönlichkeit gefaßt werden", Laband[33]) nennt ihn „eine organisierte Einheit, eine Person". Auch Jellinek[34]) sieht in dem Staate eine juristische Person und zwar charakterisiert er ihn näher als die bereits von Gierke begrifflich festgestellte Körperschaft oder Verbandspersönlichkeit.[35]) Einer rechtlich geordneten Individuenmehrheit juristische Persönlichkeit beimessen, heißt — entgegen der Ansicht von Zorn[36]) — ebensowenig eine Rechtsfiktion aufstellen, als wenn man dies mit dem einzelnen Individuum vornimmt. Man darf sich durch diesen Denkvorgang nur nicht verleiten lassen, sich unter dieser Persönlichkeit eine neue Substanz vorzustellen, sondern muß sich bewußt bleiben, daß es sich hierbei um eine rechtliche Einheit handelt. In dieser Verbandspersönlichkeit „Staat" findet eben die Vielheit der Individuen, das Grundelement derselben, ihre staatsrechtliche Organisation und wird dadurch zur Einheit verbunden. Unter diesem Gesichtspunkte staatsrechtlicher Ordnung betrachtet, ergibt die anscheinend zusammenhangslose Vielheit der Staatsangehörigen einen rein juristischen Begriff „Volk", der von den politischen, natürlichen, wirtschaftlichen gleichen Namens scharf getrennt zu halten ist. Nicht eine juristisch unverbundene Summe der jeweilig in einem Staate Lebenden hat man unter diesem Rechtsbegriff Volk zu verstehen, sondern die durch die Gemeinsamkeit der Rechte und Pflichten zu Staatsgenossen geeinte Menge, die Mitgliedergesamtheit des Staates, die als juristische Einheit, unabhängig zwar nicht vom Dasein überhaupt, wohl aber vom Wechsel und von der Zahl der Mitglieder, das Grundelement des staatlichen Gemeinwesens bildet. Daß nun ein Gemeinwesen, d. h. eine zur Einheit zusammengeschlossene Menge von Einzelindividuen, Handlungen und Willensäußerungen nur durch Organe vornehmen kann, die sich durch den natürlichen Vorgang der

[33]) Laband I, S. 53.
[34]) Jellinek I, Kap. 6.
[35]) Jellinek I, S. 155.
[36]) Zorn I, S. 62.

Über- und Unterordnung aus ihm heraus entwickeln, ist eine Feststellung, die durchaus noch nicht dem Gebiete des Rechts und der Rechtswissenschaft angehört. Es ist daher fehlerhaft, wenn die sogenannten organischen Staatstheorien die Rechtsordnung an diese Erscheinungen des natürlichen Gebildes der Nation anknüpfen lassen und das Wesen des Staates selbst aus dem Begriffe des Organismus erklären wollen. Sie bedeuten vielmehr nur die Verfolgung eines Ideals der Staatenbildung. Gewiß versieht auch das staatsrechtliche Gemeinwesen die Summe seiner Funktionen durch ein oder mehrere Organe, ja der Staat ist sogar nur in seinen Organen vorhanden und kommt nur durch sie, die alle nur verschiedene Ausdrucksformen ein und derselben Rechtsperson bilden, zur Erscheinung. Allein für die staatsrechtliche Betrachtung ist es von höchster Wichtigkeit, zu beachten, daß erst der Staat selbst es ist, der kraft des von ihm und für ihn selbst gesetzten Rechtes seine Organe schafft und ihnen ihre Funktionen zuweist. Die ursprünglich den Einzelindividuen physisch gegebene und bei den Individuenmehrheiten gar nur als bloßes Dasein empfundene Persönlichkeit ist keine Eigenschaft, die denselben anhaftet, sondern ein bloßer Denkbehelf, ein Begriff, der zum Rechtsbegriff erst dadurch erhoben wird, daß der Staat denselben die Fähigkeit verleiht, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Der Staat selbst, und zwar der Staat als eigene Rechtsquelle, verleiht dem in seinem Grundelement der juristischen Einheit Volk zum Ausdruck kommenden Staat die Fähigkeit, nach vom Staate selbst aufgestellten und garantierten Rechtssätzen als primäres Organ[37]) die Bestellung weiterer, sekundärer, Organe vorzunehmen, die dann ihrerseits wieder nach bestimmten Rechtsregeln teils die Willensbildung, teils andere Funktionen des einen Rechtssubjektes Staat be-

[37]) Jellinek sieht das primäre Organ genau genommen nur in demjenigen Teile des Volkes, dem verfassungsmäßig die Ausübung staatlicher Funktionen in geringerem oder größerem Umfange zukommt. I, S. 568 ff.

sorgen sollen. — Ob man nun diese Organe mit Beziehung auf den primären Erzeuger als Volksorgane oder ob man sie in Rücksicht auf die Gesamtpersönlichkeit des Staates als Staatsorgane bezeichnen soll, wird zum bloßen Wortstreit, wenn man im Auge behält, daß es sich hierbei nur um verschiedene Darstellungsformen derselben juristischen Einheit handelt. Daher vereinigen sich auch die verschiedenen Doktrinen über das Wesen der Volksvertretung, abgesehen von der Erkenntnis des juristischen Bandes zwischen ihr und dem Volk, in vielen Punkten und geben der Praxis die sogenannte herrschende Lehre. — Wieweit dabei der Kreis der zu Trägern dieser Organschaft zugelassenen Personen im einzelnen gezogen wird, ist für die einfache Feststellung des Daseins dieser Organe bedeutungslos. Auch die Frage nach der Zahl der Organe läßt sich theoretisch nur ganz allgemein beantworten. Die Theorie vom Staate an sich verlangt durchaus nicht, dieselbe auf die Einzahl zu beschränken. Die Einheit der Staatspersönlichkeit und des Staatswillen schließt die Mehrheit der Organe nicht aus, und letztere wird auch anerkannt z. B. von Hänel,[38]) Gerber,[39]) Gierke,[40]) Meyer,[41]) Rehm,[42]) Jellinek,[43]) Laband,[44]) Schulze,[45]) Arndt.[46]) Wenn Rieker[47]) dagegen aus der Einheit des Staatswillens die Einzahl der diesen Willen bildenden und ausdrückenden Staatsorgane folgert und daher neben dem Monarchen keinen Raum mehr für ein weiteres Organ, also auch keine Volksvertretung gewährt, so nimmt er damit eben ein politisches Ziel vorweg und verläßt den Boden des ob-

[38]) Hänel, Staatsrecht I, S. 93.
[39]) Gerber, S. 76.
[40]) Gierke I, S. 829.
[41]) Meyer, S. 17.
[42]) Rehm, S. 194.
[43]) Jellinek I, S. 536.
[44]) Laband I, S. 273.
[45]) Schulze I, S. 459.
[46]) Arndt, Staatsrecht, S. 115.
[47]) Rieker, S. 41, 42.

jektiven Rechtes. Dem Gebiete der Politik gehört auch die Forderung eines höchsten unter den Staatsorganen an, die z. B. Jellinek[48]) stellt. Es ist zuzugeben, daß ein solches wünschenswert und in der Praxis auch das Regelmäßige sein mag, doch aus dem Begriff des Staates und seiner Organe folgt dies noch nicht. Die Staatsgewalt dem einen oder dem anderen Organe zuweisen, heißt überhaupt nur ein Urteil abgeben, nicht eine staatsrechtliche Folgerung aus dem Begriffe des Staates ziehen. Wenn überhaupt schon ein Rechtsbegriff Staatsgewalt anerkannt wird, so ist dieser mit dem Staate in seiner Gesamtheit zu verknüpfen und kann nicht auf eine seiner Ausdrucksformen beschränkt werden. Unabhängig von der juristischen Konstruierbarkeit haben nun unter dem Einfluß des ungemein reichen politischen Lebens des 19. Jahrhunderts die dem populären Denken schmeichelnden Begriffe „Volksvertretung“ und „Volksvertreter“ in die deutschen Verfassungen Aufnahme gefunden. Der Auslegung durch die Rechtswissenschaft bleibt es überlassen, die juristische Natur dieser Volksvertretung im deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht als eines sekundären Staatsorganes in rechtlicher Einheit mit dem primären Staatsorgan Volk nachzuweisen.

§ 5.

Die rechtliche Natur der Volksvertretung in Preußen.

Wie die geschichtliche Entwickelung des Repräsentationsgedankens in den deutschen Staaten unter dem Einwirken derselben ausländischen Vorbilder auf die gleichen germanischen Grundlagen einen wesentlich einheitlichen Gang annimmt, so zeigt auch ihr gegenwärtiges Resultat in den einzelnen geschriebenen Verfassungen fast überall das gleiche Bild. Wenn man die beiden Mecklenburg wegen ihrer noch

[48]) Jellinek I, S. 540.

immer bewahrten ständischen Verfassung, sowie die drei republikanischen Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Lübeck als ungeeignet von vornherein ausscheidet, so lassen sich die konstitutionellen Monarchien im Deutschen Reiche in zwei Hauptgruppen zusammenfassen:

1. Die größeren mit Zweikammersystem, das sind

Preußen,	Württemberg,
Bayern,	Baden,
Sachsen,	Hessen,

2. Die kleineren mit nur einer Kammer, nämlich

Sachsen-Weimar,	Sachsen-Meiningen,
Oldenburg,	Sachsen-Altenburg,
Braunschweig,	Sachsen-Koburg und Gotha je

mit einer Kammer, die für die gemeinschaftlichen Angelegenheiten zu einer zusammentreten,

Anhalt,	Reuß, ä. L.,
Schwarzburg-Sondershausen,	Reuß, j. L.,
Schwarzburg-Rudolstadt,	Schaumburg-Lippe,
Waldeck,	Lippe.

Für die Berufung der Mitglieder ihrer Parlamente finden die verschiedensten Möglichkeiten Anwendung. Die einen werden nach allgemeinem Wahlrecht, die anderen allein vom Monarchen berufen, bald ist die Zugehörigkeit zu bestimmten Familien, bald sind bestimmter Besitz, Beruf oder Stand, bald andere rechtliche Tatsachen die Voraussetzungen für die Berufung. Von wie vielen und von welchen Arten auch immer in dem einzelnen Staate Gebrauch gemacht wird, ob die Abgeordneten in ein oder in zwei Kollegien geordnet werden, die rechtliche Natur der Volksvertretung bleibt immer dieselbe.

Die Darstellung des geltenden Rechts in Preußen, das eine große Anzahl der erwähnten Berufungsmöglichkeiten vereinigt und ein reichhaltiges Bild seiner Volksvertretung gewährt, bedeutet daher gleichzeitig eine Betrachtung des Typus desselben Organes in den deutschen Gliedstaaten.

Die rechtliche Natur der Volksvertretung Preußens ist in der pr. V.U., Art. 83, S. 1, mit den Worten gekennzeichnet: „Die Mitglieder beider Kammern sind Vertreter des ganzen Volkes.“ Wird auch der Ausdruck Volksvertretung weder hier noch sonst in der pr. V.U. gebraucht, so läßt sich doch der Begriff selbst nach Ursprung, Dasein und Zweck der ganzen Verfassung nicht hinwegdenken. Es ist daher erlaubt, in den „Vertretern“ ohne weiteres auch die „Vertretung“ zu sehen. Die hier noch Kammern genannten beiden Häuser, das Herrenhaus und das Haus der Abgeordneten, bilden darnach „die Vertretung des ganzen Volkes“. Drei Begriffe bedürfen hier einer Auslegung: das Volk, die Vertretung und das Rechtsverhältnis zwischen beiden.

Wie alles Recht, so ist auch das Staatsrecht nicht um seiner selbst sondern um der Menschen willen vorhanden. Dem dauernden Begriffe Staat als der Verbandspersönlichkeit, die ohne das menschliche Grundelement eines Volkes gar nicht denkbar ist, wird nun nicht die in stetem Fluß befindliche, von jedem Augenblick zum nächsten sich ändernde Summe der in jedem dieser Augenblicke gerade lebenden Staatsangehörigen zugrunde gelegt, sondern mit seiner Schöpfung ist auch gleichzeitig die eines Rechtsbegriffes Volk verbunden. In der Rechtsperson Staat wird das Volk zur rechtlichen Einheit zusammengefaßt, und dieser juristische Begriff des Volkes ist unter dem „gesamten Volk“ des Art. 83 pr. V.U. zu verstehen. Die Organe, deren der Staat nun zur Besorgung seiner Funktion bedarf, werden nach einer von ihm selbst gegebenen Rechtsordnung gebildet. Er kann hierbei die Bestellung der Organe entweder an bestimmte, dadurch staatsrechtlich bedeutsame, Vorgänge anknüpfen, wie z. B. die Berufung des Königs von Preußen an die Erbfolge gemäß den Königl. Hausgesetzen (Art. 53 pr. V.U.), oder auch sein Staatsvolk zur Bestellung dieser Organe selbst organisieren. In Letzterem besteht die Eigentümlichkeit des konstitutionellen Staates. In Preußen findet diese Organisation ihren rechtlichen Ausdruck in zwei Be-

rufungsordnungen, der „Verordnung wegen Bildung der Ersten Kammer“ vom 12. Oktober 1854 für das Herrenhaus und der „Verordnung über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer“ vom 30. Mai 1849, abgeändert durch pr. Ges. vom 28. Juni 1906, für das Haus der Abgeordneten. Dadurch schafft der Staat nicht eine neue Persönlichkeit „Volk“, sondern Staat und Volk bleiben eine rechtliche Einheit; indem der Staat das Volk organisiert, organisiert er sich selbst. Das Volk als juristische Persönlichkeit[49]) ist nur eine der Arten, in denen die Person des preußischen Staates selbst zum Ausdruck kommt. Die Persönlichkeitsrechte des primären Organes Volk sind auf die Bestellung des sekundären Organes Volksvertretung beschränkt. Jede Willensbildung über die Kreation hinaus wird ihm versagt, da keine rechtliche Ordnung dafür besteht. Das sekundäre Staatsorgan Volksvertretung hingegen bildet wie jedes andere innerhalb seiner in der Verfassung bestimmten Kompetenzen den Willen des Staates und damit auch des Staatsbestandteiles Volk. Sein Wille ist Staatswille, er gilt nicht etwa nur dafür. Darin besteht die rechtliche Eigentümlichkeit des Organverhältnisses, daß nicht zwei verschiedene Persönlichkeiten einander gegenüberstehen, sondern eine rechtliche Einheit vorhanden ist. Sie allein erklärt auch, daß Preußen auch dann ein konstitutioneller Staat bleibt, wenn die Volksvertretung nicht in ihre Funktionen eingesetzt ist, d. h. in der Zeit zwischen der Schließung und der Wiedereinberufung der beiden Häuser.[50]) Als sekundäres staatliches Willensorgan ist das Volk in dieser Zeit tatsächlich nicht vorhanden, wohl aber als primäres, zur Bildung des Willensorganes dauernd befähigtes. Die juristische Person „preußischer Staat“ behält ihre Organisation als konstitutionelle Monarchie. Kann man aber auch von einer juristischen Persönlichkeit des Volkes

[49]) Jellinek unterscheidet zwar übereinstimmend das primäre Organ Volk von dem sekundären, betrachtet aber abweichend das primäre Organ Volk nicht als Persönlichkeit.

[50]) Jellinek I, S. 575.

in dem Sinne des zur Organbildung befähigten Staatselementes sprechen, so ist dieser Charakter der Volksvertretung selbst keineswegs zuzusprechen. Sie ist kein Rechtssubjekt sondern lediglich Organ einer juristischen Person, wie auch Arndt,[51]) Schulze,[52]) Jellinek[53]) u. a. hervorheben. Schon das Fehlen jedes weiteren Organes, dessen sie als juristische Gesamtperson doch wieder bedürfte, beweist den Mangel der Rechtsfähigkeit. Selbst ein privatrechtlicher Zusammenschluß der Mitglieder der Volksvertretung und die Verleihung der Rechtsfähigkeit an eine solche Vereinigung würden die staatsrechtliche Natur, die der preußischen Volksvertretung nach positivem Verfassungsrecht einmal innewohnt, ebensowenig berühren, wie dies der Gebrauch der Bezeichnung Körperschaft für sie im § 197 R.St.G.B. tut, wo von der Beleidigung gegen eine gesetzgebende Versammlung des Reiches oder eines Bundesstaates oder gegen eine „andere politische Körperschaft" die Rede ist.

Die im Vorhergehenden erfolgte allgemeine Feststellung der rechtlichen Natur der preußischen Volksvertretung als Willensorgan des Staates erfährt auch durch die Anwendung des Zweikammersystems keine Veränderung, wenn auch Bornhak,[54]) der sie „zwei verschiedene Körperschaften" nennt, und Rönne[55]) dies im wesentlichen „aus der Art ihrer Zusammensetzung" folgern. An sich ist es sehr wohl denkbar, daß das zu einem Staate gehörige Volk zur Bestellung zweier oder mehr verschiedener Organe durch das Recht organisiert wird. Nun sind ja auch in Preußen zwei bereits erwähnte verschiedene Berufungsordnungen ergangen, eine für das Herrenhaus und eine für das Haus der Abgeordneten. Beide Verordnungen stellen sich jedoch nur als eine mehrfache Organisation des Volkes zu dem ein-

[51]) Arndt, Staatsrecht, S. 115.
[52]) Schulze I, S. 460.
[53]) Jellinek I, S. 547.
[54]) Bornhak I, S. 364.
[55]) Rönne I, S. 273.

rufungsordnungen, der „Verordnung wegen Bildung der Ersten Kammer“ vom 12. Oktober 1854 für das Herrenhaus und der „Verordnung über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer“ vom 30. Mai 1849, abgeändert durch pr. Ges. vom 28. Juni 1906, für das Haus der Abgeordneten. Dadurch schafft der Staat nicht eine neue Persönlichkeit „Volk“, sondern Staat und Volk bleiben eine rechtliche Einheit; indem der Staat das Volk organisiert, organisiert er sich selbst. Das Volk als juristische Persönlichkeit[49]) ist nur eine der Arten, in denen die Person des preußischen Staates selbst zum Ausdruck kommt. Die Persönlichkeitsrechte des primären Organes Volk sind auf die Bestellung des sekundären Organes Volksvertretung beschränkt. Jede Willensbildung über die Kreation hinaus wird ihm versagt, da keine rechtliche Ordnung dafür besteht. Das sekundäre Staatsorgan Volksvertretung hingegen bildet wie jedes andere innerhalb seiner in der Verfassung bestimmten Kompetenzen den Willen des Staates und damit auch des Staatsbestandteiles Volk. Sein Wille ist Staatswille, er gilt nicht etwa nur dafür. Darin besteht die rechtliche Eigentümlichkeit des Organverhältnisses, daß nicht zwei verschiedene Persönlichkeiten einander gegenüberstehen, sondern eine rechtliche Einheit vorhanden ist. Sie allein erklärt auch, daß Preußen auch dann ein konstitutioneller Staat bleibt, wenn die Volksvertretung nicht in ihre Funktionen eingesetzt ist, d. h. in der Zeit zwischen der Schließung und der Wiedereinberufung der beiden Häuser.[50]) Als sekundäres staatliches Willensorgan ist das Volk in dieser Zeit tatsächlich nicht vorhanden, wohl aber als primäres, zur Bildung des Willensorganes dauernd befähigtes. Die juristische Person „preußischer Staat“ behält ihre Organisation als konstitutionelle Monarchie. Kann man aber auch von einer juristischen Persönlichkeit des Volkes

[49]) Jellinek unterscheidet zwar übereinstimmend das primäre Organ Volk von dem sekundären, betrachtet aber abweichend das primäre Organ Volk nicht als Persönlichkeit.

[50]) Jellinek I, S. 575.

in dem Sinne des zur Organbildung befähigten Staatselementes sprechen, so ist dieser Charakter der Volksvertretung selbst keineswegs zuzusprechen. Sie ist kein Rechtssubjekt sondern lediglich Organ einer juristischen Person, wie auch Arndt,[51]) Schulze,[52]) Jellinek[53]) u. a. hervorheben. Schon das Fehlen jedes weiteren Organes, dessen sie als juristische Gesamtperson doch wieder bedürfte, beweist den Mangel der Rechtsfähigkeit. Selbst ein privatrechtlicher Zusammenschluß der Mitglieder der Volksvertretung und die Verleihung der Rechtsfähigkeit an eine solche Vereinigung würden die staatsrechtliche Natur, die der preußischen Volksvertretung nach positivem Verfassungsrecht einmal innewohnt, ebensowenig berühren, wie dies der Gebrauch der Bezeichnung Körperschaft für sie im § 197 R.St.G.B. tut, wo von der Beleidigung gegen eine gesetzgebende Versammlung des Reiches oder eines Bundesstaates oder gegen eine „andere politische Körperschaft" die Rede ist.

Die im Vorhergehenden erfolgte allgemeine Feststellung der rechtlichen Natur der preußischen Volksvertretung als Willensorgan des Staates erfährt auch durch die Anwendung des Zweikammersystems keine Veränderung, wenn auch Bornhak,[54]) der sie „zwei verschiedene Körperschaften" nennt, und Rönne[55]) dies im wesentlichen „aus der Art ihrer Zusammensetzung" folgern. An sich ist es sehr wohl denkbar, daß das zu einem Staate gehörige Volk zur Bestellung zweier oder mehr verschiedener Organe durch das Recht organisiert wird. Nun sind ja auch in Preußen zwei bereits erwähnte verschiedene Berufungsordnungen ergangen, eine für das Herrenhaus und eine für das Haus der Abgeordneten. Beide Verordnungen stellen sich jedoch nur als eine mehrfache Organisation des Volkes zu dem ein-

[51]) Arndt, Staatsrecht, S. 115.
[52]) Schulze I, S. 460.
[53]) Jellinek I, S. 547.
[54]) Bornhak I, S. 364.
[55]) Rönne I, S. 273.

heitlichen Zweck dar, eine einzige Volksvertretung ins Leben zu rufen. Die Scheidung der so berufenen Volksvertreter in zwei Häusern bedeutet nur eine äußere Anordnung aus politischen Gründen. Denn einmal wird dadurch ermöglicht, sowohl der historischen Reminiszenz an die preußischen Landstände als auch gleichzeitig dem aus Frankreich eingedrungenen demokratisierenden Prinzip Rechnung zu tragen. Zweitens und hauptsächlich aber wird damit der Zweck verfolgt, durch das mit erblich oder lebenslänglich berufenen Mitgliedern besetzte Herrenhaus den Willensentschlüssen der Volksvertretung eine einheitliche, feste Richtung zu geben. Trotz dieser Verschiedenheiten sind jedoch in den beiden Häusern nicht zwei getrennte Organe zu sehen. Keines von ihnen hat eigene, von den des anderen verschiedene Funktionen zu versehen. Weder die Beschlüsse des einen noch des anderen sind Willensäußerungen des Staates, sondern sie sind nur ein Akt der Mitbildung am Willen des Einheitsorgans Volksvertretung. Erst die Übereinstimmung beider Häuser ergibt einen Staatswillen, ist sie nicht zu erzielen, so versagt das ganze Organ. Daher ist auch in gewissen Fällen ihre Tagung in vereinigter Sitzung angeordnet, nämlich erstens, um die Möglichkeit eines Majoritätsbeschlusses näher zu rücken, wo es sich um die Verrichtung solcher Funktionen handelt, die für das Weiterbestehen des Staates unerläßlich sind — nicht, wie Schulze[56]) meint zur „Herstellung eines politischen Schwurgerichts“ — und zweitens zu einer gewissen Vertretung des Gesamtstaates bei Entgegennahme feierlicher Erklärungen des Staatsorgans König. Der erste Fall ist in der preußischen Verfassung vorgesehen in den Art. 56 und 57, in denen von der Beschlußfassung über die Notwendigkeit der Regentschaft und von der Wahl eines Regenten gehandelt wird. Der zweite in den Art. 54 und 58 für die Leistung des eidlichen Gelöbnisses durch den König und des Eides durch den Regenten. Die Eröffnung und Schließung der beiden Häuser

[56]) Schulze I, S. 259.

geschieht zwar nach Art. 77, 1 gleichfalls in vereinigter Sitzung, doch würde hier wohl auch eine Trennung ohne rechtliche Wirkung bleiben.

Dem Erfordernis des Zusammenwirkens für die Bildung des staatlichen Willens widersprechen durchaus nicht die Befugnisse, die den Häusern gleichmäßig aus den Art. 60, 2; 61, 1; 64; 78, 1; 81, 1; 82 pr. V.U. zustehen, wonach jedes von ihnen einzeln berechtigt ist

die Gegenwart der Minister zu verlangen,
die Ministeranklage zu beschließen,
Gesetze vorzuschlagen,
die Legitimationen ihrer Mitglieder zu prüfen und darüber zu entscheiden,
Adressen an den König zu richten,
behufs ihrer Information Kommissonen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen.

Bei allen diesen Berechtigungen handelt es sich noch nicht um Äußerungen des Staatswillens, sondern nur um Vorbereitungshandlungen zu später eventuell durch eins seiner Organe erfolgenden. Ein Staatswille wird durch die angeführten Handlungen ebensowenig geäußert wie durch den Akt der Zustimmung einer der Kammern zu einem Gesetzentwurf. Auch hier erzeugt erst das übereinstimmende Äußern beider einen Staatswillen, während erst wieder die Übereinstimmung beider Organe, Volksvertretung und König, das Gesetz hervorbringt. Daß auch der Unterschied in der Berufungsart für die Mitglieder nicht notwendig zur Bildung mehrerer Häuser führen muß, zeigen die Tatsachen, daß sowohl in den Staaten mit Zweikammersystem die eine der Kammern, nämlich das preußische „Herrenhaus", die bayrische „Kammer der Reichsräte", die württembergische „Kammer der Standesherren", die sächsische, die badensische und die hessische „Erste Kammer", als auch in den Staaten mit Einkammersystem die einzige Kammer aus verschiedenartig berufenen Abgeordneten zusammengesetzt wird. Ebenso entspringt auch die Anwendung des Grundsatzes der Inkompatibilität in Art. 78, 4 pr. V.U., daß niemand Mitglied

beider Häuser sein kann, nicht den Gedanken, in den Häusern zwei besondere Organe zu bilden, sondern sie ergibt sich in Verbindung mit Art. 77, 2 pr. V.U., wonach beide Kammern gleichzeitig berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen werden, einfach aus der Unfähigkeit der zu Trägern der Organschaft berufenen Menschen gleichzeitig in zwei getrennten Kollegien anwesend zu sein und außerdem daraus, daß die beiden Kammern verschiedene Gesichtspunkte im Staatsleben zur Geltung bringen sollen. Dies ist bei weitem nicht der einzige Gedanke in der Verfassungs-Urkunde und den sie ergänzenden und näher ausführenden Gesetzen, der dem Menschlichen in der rechtlichen Natur der Volksvertretung Rechnung trägt. Eine ganze Reihe von — auch von Jellinek[57]) „nicht nur politische, sondern auch rechtliche Tatsachen und Mittel" genannten — Maßregeln sind vorgesehen, die dem Zweck dienen, die Aufgabe des Staatsorganes, innerhalb der ihm zugewiesenen Kompetenzen den Willen des Staates zu bilden, nicht zu toter Theorie entarten und den so erzeugten Rechtswillen sich nicht dauernd von dem physischen Willen der einzelnen Staatsgenossen entfernen zu lassen. Dazu gehören erstens die Anwendung der Wahl für die Bildung des Hauses der Abgeordneten gemäß Art. 69 pr. V.U. und die weite Ausdehnung des Kreises der zur Wahl Berechtigten in der Verordnung vom 30. Mai 1849, zweitens die zeitliche Abgrenzung einer Legislaturperiode — sie beträgt nach Art. 73 pr. V.U. 5 Jahre — und drittens das Auflösungsrecht des Konigs nach Art. 51, Satz 2 pr. V.U., beide in Verbindung mit dem Erfordernis der Neuwahl laut Art. 75 pr. V.U., viertens die Voraussetzung der Anwesenheit einer Mindestzahl von Mitgliedern für die Beschlußfähigkeit der Kollegien in Art. 80 pr. V.U., nämlich der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl für das Haus der Abgeordneten und von 60 Mitgliedern für das Herrenhaus.

In der bisherigen Besprechung der Organnatur der Volksvertretung ist nur immer von dem Kreationsakt des

[57]) Jellinek I, S. 571.

dazu mehrfach organisierten Volkes und von dem Akt der Willensbildung seitens des kreierten Organs die Rede, ohne daß der äußeren Momente Erwähnung getan ist, deren es bedarf, um sowohl das Kreations- wie das Willensorgan in Aktion zu setzen. Dieselben spielen auch tatsächlich für die Frage nach der rechtlichen Natur der Volksvertretung keine Rolle. Abgesehen davon, daß unabhängig von jeder menschlichen Berechnung zur Erhaltung der festen, nach Art. 69 pr. V.U. jetzt 443 betragenden, Zahl der Mitglieder des Hauses der Abgeordneten jederzeit Neuwahlen für durch Tod oder andere Zufälle erledigte Mandate erforderlich werden können, wäre es an sich wohl möglich gewesen, die Einberufung der Wahlberechtigten zur Wahl an einen ein für allemal festen gesetzlichen Termin zu knüpfen. Ein oberstes Organ, „das den Anstoß zur gesamten staatlichen Tätigkeit gibt", ist daher durchaus nicht so notwendig, wie dies Jellinek[58]) behauptet. Die Bestimmung dieses Termins ist jedoch für jeden einzelnen Wahltag dem Minister des Inneren überlassen. Gleichfalls schwankend bewegt sich der Tag der Einberufung für „die beiden Häuser des Landtages der Monarchie", nach Art. 76 pr. V.U. „regelmäßig in dem Zeitraum von dem Anfange des Monats November jeden Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar". Außerdem sollen sie nach Art. 76 „so oft es die Umstände erheischen, einberufen" werden und das Haus der Abgeordneten im Falle der Auflösung nach Art. 51 Satz 3 „innerhalb eines Zeitraums von neunzig Tagen" darnach wieder versammelt sein. Daß hier gerade der König, also das andere wichtige Organ des Staates, die Einberufung vorzunehmen hat, verliert sofort den Anschein einer Bedeutung für die rechtliche Natur des Landtages, wenn man beachtet, daß es sich hierbei nur um formelle, den Geschäftsgang regelnde Handlungen und nicht um einen Einfluß auf den Charakter der Häuser als Organ der staatlichen Willensbildung handelt.

[58]) Jellinek I, S. 540.

Materiell rechtlich ist die preußische Volksvertretung in der Erzeugung des Staatswillens innerhalb ihrer Kompetenzen unbeschränkt. Den gleichen formellen Charakter trägt die Vertagung der Häuser durch den König, der ja hierin auch an die Schranken des Art. 62 pr. V.U. gebunden ist, nach welchem ohne ihre Zustimmung „diese Vertagung die Frist von dreißig Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden" darf.

Tiefer greifend und nicht mehr rein formaljuristischer Natur ist das — aus der Charte Ludwigs XVIII. übernommene — Recht des Königs, gemäß Art. 51 der V.U. beide Kammern oder auch nur eine aufzulösen. Theoretisch bedeutet dasselbe ein gewisses Korrektiv für den Fall einer Mißbildung des sekundären Organes Volksvertretung, indem hier dem Staatsorgan König die Funktion obliegt, eine solche eventuell zu beseitigen und damit eine Neubildung desselben notwendig zu machen. Materiell wird jedoch dadurch die Natur der Volksvertretung als eines unabhängigen Staatsorganes neben dem König und die des Volkes als des dauernd zur Bildung desselben befähigten primären Organes gar nicht berührt. Das letztere bleibt ebenso bestehen wie im Normalfall des Ablaufs einer Legislaturperiode, und an derselben Stelle, an der die Verfassung dem Könige die erwähnte Auflösungsbefugnis zuspricht, sorgt sie auch dafür, daß eine außerordentliche Tätigkeit des Volkes als Kreationsorgan erfolgt und die wiedergebildete Volksvertretung von neuem in Funktion tritt, indem Art. 51 weiter bestimmt: „Es müssen aber in einem solchen Falle innerhalb eines Zeitraums von sechzig Tagen die Wähler, und innerhalb eines Zeitraums von neunzig Tagen nach der Auflösung die Kammern versammelt werden."

Anders verhält es sich mit der rechtlichen Wirkung des von ihnen mitgebildeten und ausgesprochenen Staatswillens. Für eine Betrachtung der rechtlichen Natur der Volksvertretung genügt es festzustellen, daß ihr überhaupt Kompetenzen des Staates gewährt sind. Die einzelnen

Fälle gehören einer Besprechung ihrer rechtlichen Stellung an. Aber wo auch immer die Zuständigkeit der Häuser ausgesprochen ist — mit der einzigen Ausnahme der ihnen in Art. 57 pr. V.U. zugewiesenen Aufgabe der Regentenwahl — über die Erzeugung des Staatswillens gehen ihre Befugnisse niemals hinaus. Zu dem volo muß jedoch stets noch das iubeo treten, wenn das Ganze rechtsverbindliche Kraft für den Staat und seine Angehörigen haben soll. Das letztere steht nach preußischem Staatsrecht ausnahmslos dem Könige zu. Nur die Bildung des mit dieser rechtsverbindlichen Kraft zu versehenden Willens des Staates nimmt er nicht immer allein vor, sondern in den in der Verfassung ausdrücklich genannten Fällen ist die Willenstätigkeit zweier Staatsorgane, des Königs und des Landtages angeordnet, und nur bei Übereinstimmung dieser beiden volo spricht der Staat durch den König auch noch sein iubeo aus. Nur von diesem Standpunkte aus kann man die Volksvertretung mit Jellinek[59]) als ein unselbständiges Organ des Staates bezeichnen, ohne, wie Bornhak,[60]) die Beschränkung der Volksvertretung aus dem unjuristischen Begriffe des „monarchischen Prinzipes“ oder, wie Seydel,[61]) sie aus einer Erhebung des Königs als des Rechtssubjektes über den Staat als das Objekt der Herrschaft folgern zu brauchen. Die große Verschiedenheit in der Stellung der beiden Organe darf nicht vergessen lassen, daß der staatsrechtliche Begriff des Organes nur einmal vorhanden, die rechtliche Natur beider daher völlig gleichartig ist. Der Unterschied in der Stellung selbst aber erklärt sich wieder aus der geschichtlichen Entwickelung, die das Staatsorgan König zum Herrscher gemacht und ihm als solchem — nicht etwa auch als dem Mitglied des Volkes — in dem weit jüngeren Staatsorgane der Volksvertretung eine Repräsentation der Gesamtheit der Beherrschten gegenübergestellt hat. Gerade hierin

[59]) Jellinek I, S. 534.

[60]) Bornhak I, S. 363.

[61]) Seydel I, §§ 51 und 86.

liegt ja auch die ungleiche Verteilung der staatlichen Kompetenzen zwischen König und Volksvertretung und die große Verschiedenheit ihrer Funktionen begründet.

Wiederholt ist in dem Vorstehenden von den Trägern der Organschaft des Staates die Rede gewesen. Dieser Vorstellung liegt eine Gedankenreihe zugrunde, die nicht allein für das Verständnis der rechtlichen Natur der „Volksvertretung“ unentbehrlich ist, sondern vor allem diejenige der zu ihrer Zusammensetzung erforderlichen „Volksvertreter“ erklärt. Ebensowenig wie die Person des Staates läßt sich der Begriff seiner Organe von den Menschen trennen, die zur tatsächlichen Ausführung der den Organen gemäß ihrer Kompetenzen obliegenden Funktionen berufen sind. Ein Organ ohne Träger ist ebensowenig denkbar, ebensowenig vorhanden, wie ein Staat ohne Mitglieder. Die Person des Einzelnen, auch die des Organträgers, steht jedoch der Person des Staates, auch des in einem bestimmten Organ zum Ausdruck kommenden, getrennt gegenüber. Der Staat mit seinen Organen ist das Dauernde, der einzelne Mensch das Vorübergehende. Dieser Unterschied allein erklärt die Kontinuierlichkeit des Staatslebens überhaupt, sodaß wir nicht eine unmeßbar schnelle Aufeinanderfolge von Staaten und Staatsorganen mit stets wechselnder Zusammensetzung anzunehmen brauchen, sondern ein dauernder gleicher Staat ohne Abhängigkeit vom Wechsel seiner Mitglieder besteht. Trotz dieser Trennung ist aber das Dasein von Organträgern Voraussetzung für den Staat. Das Staatsorgan Volksvertretung kann gar keinen Willen bilden, wenn nicht Menschen ihren physischen Willen zur Erzeugung des Staatswillens hergeben. Der Wille des einzelnen Volksvertreters ist und bleibt auf die Hervorbringung des Staatswillens gerichteter physischer Wille, der in den Kollegien der „beiden Häuser des Landtages“ nach gesetzlich bestimmter Berechnung aus der Gesamtheit der geäußerten physischen Willen der Volksvertreter sich ergebende Rechtswille dagegen ist Staatswille. Das

gleiche gilt von dem Kreationsakt. Das Volk als Kreationsorgan des Staates äußert einen kraft gesetzlicher Berechnung gefundenen Rechtswillen, der von dem einzelnen Wählenden dagegen auf die Erzeugung des sekundären Organes gerichtete Wille ist und bleibt physischer Wille. Dies gilt auch dann, wenn die Zahl der zur Kreationstätigkeit berufenen Staatsangehörigen sehr klein, ja auf die einzelne Person des Königs beschränkt ist, wobei allerdings in letzterem extremen Falle der physische Wille und der Staatswille kongruieren.

Bei den vom Staate mit voller Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Mitgliedern ist von der privatrechtlichen Stellung mit ihren Rechten und Pflichten eine staatsbürgerliche mit bestimmten, mehr oder weniger ausgedehnten Staatsbürgerrechten und -Pflichten zu unterscheiden. Soweit sich diese Stellung auf die aktive und passive Teilnahme an der Berufung des Staatsorganes Volksvertretung bezieht, ist dieselbe in Preußen durch Art. 65—75 gewährt, von denen Art. 65—68 durch Gesetz vom 7. Mai 1853 aufgehoben, Art. 69 unter dem 28. Juni 1906 neu gefaßt und Art. 70—72 bis zum Erlasse eines Wahlgesetzes suspendiert sind, so daß hinsichtlich der Bildung des Herrenhauses die Ausführungsverordnung „wegen Bildung der Ersten Kammer“ vom 12. Oktober 1854 und gemäß Art. 115 der Verfassung für das Haus der Abgeordneten noch die Verordnung „über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer“ vom 30. Mai 1849 in der ihr durch das Gesetz vom 28. Juni 1906 gegebenen Fassung in Kraft sind.

Dieselben knüpfen die Organträgerschaft

1. zum Teil ohne Einschaltung eines besonderen Kreationsorganes an die dadurch staatsrechtlich bedeutsame Tatsache der Zugehörigkeit zu bestimmten Familien an, nämlich bei

   a) dem Fürsten von Hohenzollern-Sigmaringen,

   b) den Standesherren,

c) den zur Herrenkurie des vereinigten Landtages berufenen Fürsten, Grafen und Herren,
d) den durch besondere Verleihung mit erblicher Berechtigung Berufenen;

2. für einen anderen Teil ist der König Berufungsorgan, nämlich für
a) die großjährigen Prinzen,
b) die Inhaber der vier großen Landesämter in Preußen, das sind
der Landhofmeister,
der Oberburggraf,
der Kanzler,
der Marschall,
c) Personen, die er aus besonderem Vertrauen auf Lebenszeit beruft,
d) die ihm Präsentierten, wobei zur Präsentation berechtigt sind:
die evangelischen Domstifte,
Brandenburg,
Merseburg,
Naumburg,
48 größere Städte,
die Landesuniversitäten,
die Verbände der Grafen,
der durch bestimmten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter,
des alten,
des befestigten Grundbesitzes.

Hierbei ist zu beachten, daß für die passive Teilnahme häufig wieder rechtliche Tatsachen verwendet werden, wie Amt, Besitz, Familienangehörigkeit, außerdem aber noch die Erfüllung allgemeiner Voraussetzungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes, des Alters und einiger anderer Punkte verlangt wird.

3. Träger der Organschaft für den Kreationsakt des letzteren Teiles ist die Gesamtheit aller zur Teilnahme

an der Wahl für das Haus der Abgeordneten durch Erfüllung der allgemeinen Voraussetzungen Berechtigten. Die passive Teilnahme ist hier der Gesamtheit derer gewährt, die den allgemeinen Bedingungen für die Wählbarkeit zum Hause der Abgeordneten genügen.

Die unter 2 und 3 zum Kreationsakte Befähigten haben nur einen öffentlich-rechtlichen Ansprnch auf Zulassung zu diesem Akte, die Ernennung oder die Wahl selbst sind dagegen Funktionen des primären Organes Volk. Desgleichen haben die Kreierten nach der Berufung nur einen öffentlich-rechtlichen Anspruch, die dem Staatsorgan Volksvertretung obliegenden Funktionen zu erfüllen, die Erfüllung selbst aber ist Organtätigkeit des sekundären Staatsorgans Volksvertretung. Die unter 1 und 2 zur sekundären Organträgerschaft Berufenen werden äußerlich zusammengefaßt in dem Kollegium des „Herrenhauses", die unter 3 in dem des „Hauses der Abgeordneten", ihrem Charakter als Organträger entsprechend sind sie aber unterschiedslos Volksvertreter. Diesem Gedanken gibt die preußische Verfassungs-Urkunde in Art. 83 Ausdruck mit den Worten: „Die Mitglieder beider Kammern sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie stimmen nach ihrer freien Überzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden." Der Sinn dieses Artikels ergibt sich aus dem Vorbergesagten. Mit dem darin Erörterten stimmt auch im Wesentlichen Jellinek[62]) überein, während andere, entsprechend ihrer Anschauung von der rechtlichen Natur der Volksvertretung im allgemeinen, auch über die Natur des einzelnen „Volksvertreters" verschiedene Meinungen äußern. Zöpfl[63]) hilft sich mit seiner Rechtsfiktion über alle Schwierigkeiten hinweg und sieht in der Wahl nur eine „Ernennung zu einer öffentlichen Funktion", bei welcher der Wahlbezirk durch die Ernennung eines Abgeordneten an der Aufstellung der

[62]) Jellinek I, § 17.

[63]) Zöpfl II, S. 258.

Vertretung des gesamten Volkes mitwirkt, woraus wieder die Verpflichtung des Abgeordneten zur Vertretung der „allgemeinen oder Gesamtinteressen des Volkes“ [64]) sich ergibt. Ohne vorher ein Band zwischen den Wählern und den Gewählten genannt zu haben, läßt Schulze [65]) merkwürdigerweise „sobald diese den Wahlakt vollzogen haben, ... juristisch jedes besondere Band zwischen ihnen und ihren Erwählten“ aufhören. Dieser steht daher zu seinem Wahlkreise in keinem anderen Verhältnisse als zu jedem anderen Teile des Volkes. Er verwaltet ein öffentliches Amt mit der Aufgabe, der „volkstümlichen Überzeugung“ [66]) zum Besten der Allgemeinheit praktische Geltung zu verschaffen. Besonders hebt Schulze hervor, daß die Wahl keineswegs die einzige Berufungsmöglichkeit und auch auf andere Art Berufene in gleicher Weise Volksvertreter sind. Darin stimmt Rönne mit ihm überein. Indem er an dem Rechtsverhältnis der Vertretung des ganzen Volkes durch die Abgeordneten festhält, folgert er gerade hieraus [67]) ihre Verpflichtung, nicht die Wähler einer einzelnen Bezirkes, sondern eben das ganze Volk zu vertreten. Zu demselben Schluß kommt Bornhak [68]) aus dem „rein staatsrechtlichen“ Verhältnis der Vertretung, indem nach seiner Ansicht die Mitglieder des Herrenhauses wie des Abgeordnetenhauses zu den Untertanen des Königs stehen. Kraft dieses Rechtsverhältnisses sind sie von ihnen völlig unabhängig, und Art. 83 pr. V. enthält „die Negation des privatrechtlichen Begriffes der Vertretung“. [69]) Eine gewisse Einigkeit herrscht unter Rieker, [70]) Arndt, [71]) Laband [72])

---

[64]) Zöpfl II, S. 259.
[65]) Schulze I, S. 458.
[66]) Schulze I, S. 458.
[67]) Rönne I, S. 268.
[68]) Bornhak I, S. 361.
[69]) Bornhak I, S. 361.
[70]) Rieker, S. 48.
[71]) Arndt, Staatsrecht, S. 115.
[72]) Laband I, S. 272 ff.

Zorn[73]) und Meyer,[74]) die jeder von seinem Standpunkt aus den Volksvertreter eine staatliche Funktion kraft öffentlichen Rechtes ausüben sehen. Darin stimmen sie jedenfalls alle überein, daß das gesamte Verhältnis der Volksvertreter zum Volke keinen einzigen Punkt aufweist, der von den Rechtssätzen über Stellvertretung, Auftrag oder Vollmacht bestimmt würde. Wohl kaum eine Behauptung in den sämtlichen Streitfragen über die rechtliche Natur der Volksvertretung läßt sich mit weniger Bedenken unterschreiben als diese negative Feststellung. Auch die Auffassung des Volksvertreters als Trägers der Organeigenschaft kann sich damit vollkommen einverstanden erklären. Wem die Aufgabe zufällt, seinen physischen Willen auf die Teilnahme an der Bildung des Rechtswillens zu richten, die dem Organe Volksvertretung als sekundärem Willensorgan der Staatspersönlichkeit als Funktion zugewiesen ist, kann unmöglich „an Aufträge und Instruktionen gebunden sein" (Art. 83 pr. V.U.). Die Willensbildung ist ein innerer Vorgang und kann daher wohl beeinflußt werden, indem die Wähler den von ihnen Gewählten die Wünsche und Hoffnungen ihres engeren Kreises nahelegen, sich wohl auch, wie dies in der Praxis häufig geschieht, vor der Wahl sein Eintreten für die Erfüllung derselben von ihm versprechen lassen, ein rechtlicher Zwang läßt sich jedoch darauf nicht ausüben. Der innere Vorgang der Willensbildung ist der Rechtssphäre entzogen. Das ist der Doppelsinn in den Worten des Art. 83 pr. V.U. „sie stimmen nach ihrer freien Überzeugung". Der Staat erklärt darin einmal den Verzicht auf die Kontrolle ihrer Willensbildung und gibt ihnen andererseits die Ermahnung, nach ihrer freien Überzeugung das allgemeine Beste entsprechend dem Satz 1 desselben Artikels im Auge zu behalten. Beides ist indes ohne rechtliche Bedeutung. Erst die Fortsetzung des Art. 83: „und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden" spricht positiv aus, daß solchen Aufträgen und Instruktionen, falls sie

[73]) Zorn I, S. 216.
[74]) Meyer, § 105.

erteilt werden, jede bindende Rechtswirkung versagt wird, nicht aber, daß sie nicht erteilt oder nicht angenommen werden dürften. Erwägungen darüber, ob tatsächlich solche unverbindliche Aufträge erteilt und angenommen würden, ob sie notwendig, empfehlenswert, schädlich oder gar zu verdammen wären, führen bereits auf das Gebiet der Politik und haben mit der Frage nach der rechtlichen Natur der Volksvertretung nichts mehr zu tun. Mögen die einzelnen Volksvertreter noch so verschiedene Ansichten einander fern, fremd, ja gegensätzlich stehender Bevölkerungskreise vertreten, „der Kampf der sozialen Interessen ist", wie Jellinek [75]) richtig bemerkt, „stets in das Vorbereitungsstadium des Entschlusses verlegt". Jeder einzelnen Frage gegenüber können die Kammermitglieder immer nur mit Ja oder mit Nein antworten. Die Feststellung, daß die Volksvertreter von den Wählern nicht wieder abberufen werden können, gehört, seitdem die privatrechtliche Vorstellung von der Rechtsnatur der Abgeordneten mit der Zeit der alten Landstände historisch geworden ist, zum eisernen Bestand aller staatsrechtlichen Lehren und bedarf auch vom Standpunkte der Organträgerschaft keiner besonderen Darlegung. Folgerungen wie, daß die Abgeordneten ihrem Charakter als Vertreter des ganzen Volkes entsprechend, nicht etwa durch den Sprecher einer Fraktion eine Mehrheit von Stimmen in einer Hand abgeben dürfen, daß darauf auch die Aufstellung einer Mindestzahl von Anwesenden als Voraussetzung für die Beschlußfähigkeit der Häuser hinzielt, und ähnliche liegen bereits jenseits der Grenze, welche die Untersuchungen über die rechtliche Natur gegen die über die rechtliche Stellung der Volksvertretung abschließt.

---

[75]) Jellinek I, S. 565.

§ 6.

Die rechtliche Natur der Volksvertretung im Deutschen Reiche.

Stellt man zur rechtlichen Natur der Volksvertretung in Preußen diejenige des deutschen Reichstages in Vergleich, so ergeben sich nur solche Unterschiede, die den Grundcharakter unberührt lassen und eine äußerliche Vereinfachung zugunsten des Reiches bedeuten. Auch das Reichsvolk ist zur Bildung eines Willensorganes des Reiches organisiert und zum Rechtsbegriff erhoben, in dem die juristische Person des Reiches zum Ausdruck gelangt. Die Gesamtheit der durch Erfüllung der allgemeinen und gleichen Voraussetzungen nach dem Reichswahlgesetz vom 31. Mai 1869 zur aktiven Teilnahme an der Wahl berechtigten Reichsangehörigen nimmt als primäres Reichsorgan in „allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung“ (Art. 20 R.V.) den Akt der Kreation des sekundären vor. Der einzelne Wähler richtet seinen physischen Willen auf die Erzeugung des sekundären Staatsorganes, das Reichsvolk äußert bei der Kreation seinen kraft gesetzlicher Berechnung gefundenen Rechtswillen. Das zum Reichstag zusammengefaßte Kollegium der Gewählten übt als sekundäres Organ im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen die Funktion aus, Reichswillen zu bilden. In der Anwendung des Einkammersystems kann nach dem Vorhergesagten eine Besonderheit für die juristische Natur dieser Volksvertretung gegenüber dem bei Preußen Besprochenen nicht gesehen werden. Auch zur Wahrung möglichster Annäherung des Willens der Volksvertretung an den der Gesamtheit des deutschen Volkes sind in der Reichsverfassung ähnliche Maßnahmen vorgesehen wie in der Verfassung für den preußischen Staat, so die Anwendung einer fünfjährigen Legislaturperiode in Art. 24 R.V., die Auflösung durch Beschluß des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers (Art. 24 R.V.), eingeschränkt durch Art. 26 R.V., wonach „im Falle der Auflösung .... inner-

halb eines Zeitraumes von sechzig Tagen nach derselben die Wähler und innerhalb eines Zeitraumes von neunzig Tagen nach der Auflösung der Reichstag versammelt werden" müssen, ferner das Erfordernis der Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder als Mindestzahl für die Beschlußfähigkeit in Art. 28 R.V. Auch im Reiche ist die Aufgabe, das primäre wie das sekundäre Organ in Aktion zu setzen an die Tätigkeit eines Einzelnen geknüpft, denn nach § 14 des Reichswahlgesetzes vom 31. Mai 1869 erfolgt die Anordnung und Festsetzung des Tages der Wahlen durch kaiserliche Verordnung und laut Art. 12 der Reichsverfassung steht es „dem Kaiser .... zu, ... den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen".

Der Charakter des Reichstages als eines Reichsorganes[76]) geht nun aber nicht etwa schon daraus hervor, daß neben sonstigen allgemeinen Vorbedingungen die Reichsangehörigkeit für die Zulassung zur Wahl genügt und nicht die Angehörigkeit des Einzelstaates verlangt wird, in dem der Einzelne die Wahlhandlung vornimmt. Selbst unter dieser Voraussetzung könnte der Abgeordnete immer noch Organträger des Reiches sein, solange er nicht an Aufträge oder Instruktionen gebunden wäre, wie etwa der Bevollmächtigte zum Bundesrat an den Auftrag seines Einzelstaates gebunden ist, dessen Willen er zum Ausdruck bringen soll. Der Reichstag würde sich dadurch immer noch vom Bundesrat unterscheiden, der neben seiner reichsorganischen Tätigkeit, als Gesamtheit der verbündeten Regierungen über den Einzelstaaten stehenden[77]) Gesamtwillen erzeugend, doch gleichzeitig auch eine Vertretung der deutschen Einzelstaaten darstellt, die in ihm als Individuen zur Geltung kommen und ihr partikulares Interesse berechtigt verfolgen können. Eine solche Bestimmung würde nur dieselbe Rücksichtnahme auf politische Momente zeigen wie die

[76]) Als Organ des Reiches bezeichnen den Reichstag auch Laband I, S. 271; Zorn I, S. 214 und in Holtzendorffs Rechtslexikon III, S. 409; Jellinek I, S. 534; Arndt, Staatsrecht, S. 115; Seydel I, S. 486.

[77]) Brie in Grünhuts Zeitschrift Bd. 11 S. 140.

Abstufungen der Berechtigung zur Organträgerschaft in den Einzelstaaten. Sie würde nur einen Einfluß des bundesstaatlichen Charakters des Deutschen Reiches auf die Zusammensetzung, nicht aber auf die rechtliche Natur des Reichstages bedeuten. Eine noch geringere Rolle spielt hierfür die wohl aus politischen und verwaltungsrechtlichen Motiven zu erklärende Bestimmung des § 5 des Reichswahlgesetzes vom 31. Mai 1869, daß die Abgeordneten „in jedem Bundesstaat gewählt werden", der zufolge niemals ein Wahlbezirk Gebietsteile zweier Bundesstaaten vereinigen darf, demzufolge auch in denjenigen Staaten oder Enklaven, die nicht 100 000 Einwohner zählen, ein Abgeordneter gewählt wird. Theoretisch wird diese Ungleichheit im Verhältnis der Bundesstaaten untereinander dadurch ausgeglichen, daß nach Art. 3 der R.V. für ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat besteht „mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß .... zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen" ist. Dadurch ist an sich die Möglichkeit gegeben, einen Ausgleich unter den deutschen Reichsangehörigen in dem Maße stattfinden zu lassen, daß verhältnismäßig gleich viel Angehörige eines jeden Bundesstaates in allen Gebietsteilen des Reiches wohnen und auf diese Weise der Vorteil, daß in den genannten Ausnahmefällen weniger als 100 000 Einwohner einen Abgeordneten wählen, allen Bundesstaaten gleichmäßig zukommt. Tatsächlich hat jedoch bisher ein solcher Ausgleich nicht stattgefunden, vielmehr[78]) besitzt die Mehrheit der in einem Bundesstaate Wohnenden auch dessen Staatsangehörigkeit, so daß also in den erwähnten Ausnahmefällen der Vorteil nur dem betreffenden Einzelstaate zugute kommt. Diese Tatsache bewirkt jedoch nur eine juristische Ungleichheit in der Zusammensetzung des

[78]) Laband I, S. 271 f.

Reichtages; seine Natur als Reichsorgan wird davon gar nicht berührt, würde diese doch selbst dann, wenn in der Organisation des Reichsvolkes der bundesstaatlichen Zusammensetzung des Reiches Rechnung getragen wäre, unverändert die gleiche bleiben. Ganz selbstverständlich erscheint auch die Teilnahme der Bewohner von Elsaß-Lothringen an der Bildung des Reichstages sowie die Beseitigung der in einem Zusatz zu Art. 28 R.V. ursprünglich vorgesehenen itio in partes bei nicht im ganzen Reiche der Gesetzgebung desselben unterliegenden Materien durch Reichsgesetz vom 24. Februar 1873. Begründet wird seine Reichsorgannatur jedoch bereits durch die dem Art. 83 pr. V.U. entnommenen Worte des Art. 29 R.V.: „Die Mitglieder des Reichstages sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.“ Daraus ergibt sich neben allen anderen Folgerungen, die denen aus dem Art. 83 pr. V.U. entsprechen, natürlich auch die, daß der Abgeordnete, wie auch immer das Kreationsorgan gestaltet sein mag, das ihn zu seiner Tätigkeit beruft, an Aufträge und Instruktionen seiner Wähler nicht gebunden ist. Falls solche erteilt und angenommen werden, wird ihnen jede rechtsverbindliche Kraft versagt. Die rechtlich bedeutungslosen Worte, daß die Reichtagsabgeordneten nach ihrer freien Überzeugung stimmen, hat die Reichsverfassung mit gutem Takt fortgelassen.

Lebenslauf.

Geboren am 10. Februar 1885 in Breslau, evangelischer Konfession und preußischer Staatsangehörigkeit, erhielt ich meine humanistische Gymnasialausbildung in Breslau und Posen. Ostern 1906 bezog ich mit dem Reifezeugnis vom Kgl. Auguste-Viktoria-Gymnasium zu Posen die Universität und studierte in Berlin (1 Semester) und Breslau (6 Semester) die Rechts- und Staatswissenschaften.

Am 20. Januar 1910 bestand ich in Breslau die erste juristische Staatsprüfung.

Meinen Vorbereitungsdienst begann ich am 5. Februar 1910 bei dem Königlichen Amtsgericht in Herrnstadt, an dem ich mich zurzeit noch befinde.

Am 8. Februar bestand ich das mündliche Doktorexamen.

Herrnstadt, im Juli 1910.